

Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

2ª Conferência

Instituto Politécnico de Macau, 6-8 de Novembro de 2012

Eficiência e/ou coesão territorial: de que modo uma rede de IES pode contribuir para estes objectivos?¹

Conceição Rego (mcpr@uevora.pt), CEFAGE-U.E e Departamento de Economia, Universidade de Évora

António Caleiro (caleiro@uevora.pt), CEFAGE-U.E e Departamento de Economia, Universidade de Évora

Carlos Vieira (cvieira@uevora.pt), CEFAGE-U.E e Departamento de Economia, Universidade de Évora

Isabel Vieira (impvv@uevora.pt), CEFAGE-U.E e Departamento de Economia, Universidade de Évora

Maria da Saudade Baltazar (baltazar@uevora.pt), CESNOVA e Departamento de Sociologia da Universidade de Évora

Resumo

A existência de instituições de ensino superior (IES), em localizações diversas e dispersas ao longo do país, constitui, provavelmente, uma das características mais marcantes associadas à expansão deste grau de ensino em Portugal, nos últimos quase 40 anos. Este fenómeno é particularmente relevante uma vez que o grau de qualificação da população ativa portuguesa continua diminuto. A presença de IES nos diferentes locais provoca efeitos de natureza económica e social muito diversificados, os quais deverão ser contemplados na sua globalidade (ao longo do seu período de ocorrência). Num cenário em que se confrontam objectivos de racionalidade económica e de melhoria da qualificação da população portuguesa, particularmente dos jovens, importa discutir a possibilidade de uma rede de ensino superior, em

¹ Este estudo insere-se no âmbito do projeto PTDC/CPE-PEC/103727/2008, intitulado “(Re)Definição de uma rede de ensino superior em Portugal: desafios decorrentes da demografia, do crescimento económico e da coesão regional.

simultâneo, ser eficiente e promover a coesão territorial. Em 2006, a OCDE já chamava a atenção para a diminuição da procura, associada, entre outros factores, a uma acentuada contração demográfica, a par da existência de excesso de oferta instalada, particularmente em determinadas áreas, neste grau de ensino. A este cenário, acrescenta-se agora um contexto de fortes estrangimentos orçamentais públicos.

A discussão acerca das características de uma rede de IES, em torno da sua eficiência e/ou da sua contribuição para a coesão territorial, deve atender à oferta disponibilizada pela rede (Quantas vagas? Que cursos?) bem como à localização dos pontos da rede (a rede deve ser constituída por poucos pontos associados às grandes concentrações populacionais ou deve ser dispersa e constituir-se como um instrumento de desenvolvimento territorial?).

É claro que os contornos de uma rede de ensino superior são sempre de natureza política. Não obstante, esta tomada de decisão deverá estar assente em pressupostos de natureza técnica. A discussão destes pressupostos é o objectivo que pretendemos atingir com esta apresentação.

Palavras chave: Coesão Territorial, Eficiência, Política de Ensino Superior, Rede de Instituições de Ensino Superior

1. Introdução

De todas as alterações sociais que Portugal conheceu ao longo das últimas quase quatro décadas, a existência de instituições de ensino superior (IES), em localizações diversas e dispersas ao longo do país, constitui, provavelmente, uma das características mais marcantes associadas à expansão deste grau de ensino em Portugal. De facto, Portugal possui atualmente uma rede de estabelecimentos de ensino superior, públicos e privados, de natureza universitária e politécnica que cobre a generalidade do país, contribuindo desta forma para que um muito maior número de estudantes tenha vindo a frequentar este subsistema de ensino. A presença de IES nos diferentes locais provoca efeitos de natureza económica e social muito diversificados, os quais deverão ser contemplados na sua globalidade (ao longo do seu período de ocorrência). Em diversas cidades, particularmente do interior português, as IES

assumiram, de um modo geral, o papel de promotor do desenvolvimento local, congregando um conjunto de recursos altamente qualificados – particularmente os docentes e investigadores –, interagindo com os parceiros locais, gerando procura que se reflete na economia local, rejuvenescendo as urbes e melhorando o ambiente sócio-cultural desses locais, entre outros aspectos.

Num contexto em que se confrontam objectivos de melhoria da racionalidade económica, associada à oferta de bens públicos, particularmente no sector da educação superior, e da imperiosa melhoria da qualificação da população portuguesa, particularmente dos jovens, importa discutir a possibilidade de uma rede de ensino superior, em simultâneo, ser eficiente e promover a coesão territorial.

Esta abordagem pode ser enquadrada com a teoria de localização dos equipamentos terciários. De acordo com a teoria dos lugares centrais de W. Christaller, aplicada à localização dos vários pontos de uma rede de IES, podemos considerar que a localização de IES implica a existência de verdadeiro ‘acesso ao bem’, a par da necessidade de existência de uma área de mercado viável. Ou seja, se por um lado não podemos admitir a localização de IES em todas as cidades, devido à necessidade destas instituições usufruírem de uma procura potencial mais intensa, por outro lado, é fundamental garantir, que os indivíduos, nos vários pontos do território podem, efetivamente, aceder, em condições de razoável equilíbrio a este nível de ensino.

O trabalho que se agora se apresenta, de modo a alcançar estes objectivos, apresenta a seguinte estrutura: na secção 2 procederemos a uma breve revisão da bibliografia acerca dos efeitos territoriais das IES; na secção 3 mostraremos as principais características atuais da rede de ensino superior em Portugal; na secção 4 analisaremos algumas propostas de medidas de eficiência, na secção 5 apresentaremos indicadores que permitam compreender o contributo das IES para a coesão territorial; as conclusões da análise são brevemente enunciadas na secção 6.

2. Breve revisão da bibliografia

A literatura relativa aos efeitos territoriais das IES, bastante consolidada por diversos autores (entre os quais destacamos John Goddard) e instituições (UNESCO, OCDE, designadamente pelo IMHE (Programme on Institutional Management in Higher

Education)²), é unânime em reconhecer que estas instituições são entidades polarizadoras do processo de desenvolvimento. Entre o conjunto dos efeitos gerados, nesta secção assinalaremos apenas os de mais longo prazo, que se refletem nas características da oferta do território e não os efeitos de curto prazo, com reflexos na procura. Entre as características da oferta territorial, a relevância do capital humano no processo de desenvolvimento económico local e regional é inegável. A difusão de novos conhecimentos, no território envolvente, inovadores em termos de tecnologia ou de organização – um dos impactes gerados pelas IES –, pode acontecer de formas variadas, entre as quais destacamos os estudantes, através da realização de estágios ou de colaboração com projetos de investigação mas também através da inserção de diplomados no mercado de trabalho local ou a partir dos investigadores, através da realização de projetos de investigação pura ou aplicada e da publicação e/ou concretização dos respectivos resultados.

As IES são pólos de desenvolvimento na medida em que através da sua atividade, da formação de recursos humanos, da difusão do conhecimento, da informação e da inovação, transmitem impulsos de crescimento para o tecido económico e social envolvente. Por via do desempenho da função ensino, estas instituições têm um papel fundamental na qualificação da população ativa, particularmente na que se emprega na área envolvente da IES, que se reflete na melhoria dos níveis de produtividade e de competitividade da economia bem como no aumento dos rendimentos do trabalho, designadamente nos salários, com a conseqüente melhoria do nível de vida.

Por outro lado, a promoção de centros tecnológicos e de centros de ciência, a proliferação de estruturas regionais de cooperação entre as empresas e as universidades, o alargamento das estratégias de desenvolvimento regional das IES bem como as redes regionais de universidades, são outras das dimensão da atividade das IES com vista à promoção do desenvolvimento territorial, bem como ao fortalecimento da coesão territorial (neste caso, cumprindo de modo particular os objectivos de coesão propostos pela Comissão Europeia para o território da União Europeia.

Os contributos das IES, para as economias regionais, têm vindo a assumir características diferenciadas. Drucker & Goldstein (2007:22) identificaram 8 funções

² O Programa IMHE pode ser consultado a partir do seguinte endereço:
http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_35961291_1_1_1_1_1,00.html

diferentes, ou ‘produtos’, passíveis de serem associados às atuais universidades, os quais podem fomentar processos de desenvolvimento económico:

1. Criação de conhecimento,
2. Criação de capital humano,
3. Transferência de ‘know-how’,
4. Inovação tecnológica,
5. Investimento em capital,
6. Liderança regional,
7. Infra-estruturas de conhecimento,
8. Influência no meio envolvente.

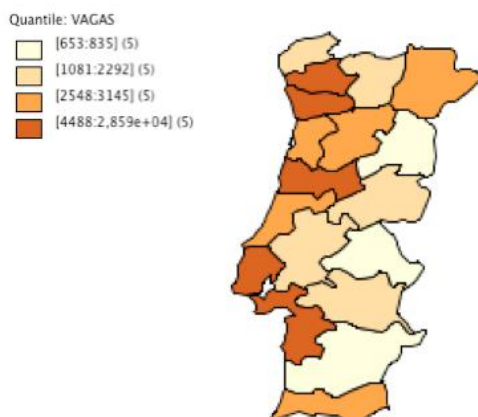
Entre os diversos argumentos apresentados com o objectivo de sintetizar a relação entre as IES e o território podemos recorrer ao exemplo proposto por J. Goddard e Chatterton (2003), citado em OCDE (2007). Considerando as funções desempenhadas pelas IES – ensino, investigação e desenvolvimento e serviços de extensão à comunidade –, bem como as funções centrais para o desenvolvimento regional – como sejam a cultura da comunidade e a sustentabilidade, a inovação e o conhecimento –, a criação de inter-relações entre estes domínios é a chave para gerar novas fontes de valor acrescentado, sustentáveis, para os territórios. Para cumprir este objectivo, as IES podem usar de forma privilegiada – devido ao modo como desempenham as suas funções, particularmente por via das relações internacionais que estabelecem –, os contactos existentes com o exterior e assim incentivar a integração global dos agentes económicos locais, condição essencial à melhoria da competitividade territorial. Este envolvimento local/regional das IES, naturalmente, acresce ao facto destas instituições fazerem parte integrante de uma rede nacional, com uma tutela também de âmbito nacional, pelo que têm subjacente um conjunto de objectivos que vão além do seu território de acolhimento.

3. O Ensino superior em Portugal na atualidade

A rede de ensino superior em Portugal encontra-se dispersa ao longo de todo o território, sendo constituída por cerca de 150 estabelecimentos de ensino, entre os quais se contam instituições públicas e privadas, universitárias e politécnicas, nas quais estão matriculados cerca de 403445 estudantes (dados para o ano lectivo

2010/2011, os quais incluem os alunos inscritos em CET- Cursos de Especialização Tecnológica). Verifica-se uma concentração assinalável na região litoral, no eixo compreendido entre Lisboa/Setúbal e Braga (cf. figura 1) onde se incluem os centros universitários tradicionais de Lisboa, Coimbra e Porto.

Figura 1: Distribuição do número de vagas no ensino superior em Portugal (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de GPEARl.

A análise desta figura é complementada com os dados da tabela 1. Nesta tabela podemos verificar não apenas a distribuição de alunos nos estabelecimentos de ensino superior ao longo do país como também a tipologia das instituições nas diferentes regiões. Neste domínio destaca-se o facto de diversos territórios, em particular do interior, terem instalados apenas instituições de ensino politécnico. Estes, em geral, possuem uma dimensão média inferior aos estabelecimentos universitários.

Tabela 1: Número de alunos inscritos no ensino superior, por NUTS (ano lectivo 2010/2011)

NUTS II	NUTS III	Características das IES	Nº de alunos
Alentejo	A. Central	P, U, Pol	8496
	A. Litoral	Pr., U	145
	Alto A.	P., Pol.	2610
	Baixo A.	P., Pol.	2998
	Lezíria Tejo	P., Pol., Pr. U	4161
Algarve	Algarve	P., Pr., U., Pol.	10896
Centro	Baixo Mondego	P., Pr., U., Pol.	37082

	Baixo Vouga	P, Pr,U, Pol	13450
	Beira Int. Norte	P., Pol.	2540
	Beira Int. Sul	P., Pol.	4228
	Cova da Beira	P., U.	6494
	Dão Lafões	P, Pr,U, Pol	7029
	Médio Tejo	P, Pr,U, Pol	3195
	Oeste	P, Pr,U, Pol	2810
	Pinhal Int. Norte	P., Pol.	550
	Pinhal Litoral	P, Pr,U, Pol	7991
	Serra da Estrela	P., Pol.	380
Lisboa	Grande Lisboa	P, Pr,U, Pol	132709
	Península de Setúbal	P, Pr,U, Pol	17325
Norte	Alto Trás os Montes	P, Pr,U, Pol	7791
	Ave	Pr., Pol.	3816
	Cávado	Pr.,P., U., Pol.	21866
	Douro	Pr.,P., U., Pol.	7490
	Entre Douro e Vouga	Pr., P., Pol.	1147
	Grande Porto	Pr.,P., U., Pol.	72946
	Minho Lima	Pr.,P., U., Pol.	4251
	Tâmega	Pr.,P., U., Pol.	3997
Açores	Açores	Pr.,P., U., Pol.	3874
Madeira	Madeira	Pr.,P., U., Pol.	3551

Fonte: Elaboração própria a partir de GPEARI

Legenda: Características das instituições: P (Público), Pr (Privado), U (Universitário) e Pol. (Politécnico).

4. Algumas (possíveis) medidas de eficiência no ensino superior

A qualidade do ensino superior é objeto de preocupação nos países anglo-saxónicos desde os anos 70 do século passado. Na Europa, passou a ser um tema de discussão com o chamado Processo de Bolonha, que definiu como eixos de atuação: a estruturação do ensino superior em 3 ciclos (licenciatura, mestrado e doutoramento), a garantia da qualidade do ensino superior e o reconhecimento das habilitações e dos períodos de estudo.

Na sequência da importância atribuída pelo Processo de Bolonha à promoção e avaliação da qualidade das instituições de ensino superior foram criadas novas instituições a nível comunitário (como a ENQA - European Association for Quality Assurance in Higher Education) e a nível nacional (A3ES – Agência de Acreditação e

Avaliação do Ensino Superior). A A3ES é, desde 2007, responsável pela garantia e monitorização da qualidade do ensino superior em Portugal.

A preocupação com a qualidade diz respeito a todos os intervenientes nos sistemas de ensino superior: ao estado, às instituições de ensino superior, a outras instituições (como associações profissionais) e à sociedade em que o sistema se insere. A qualidade promove a adequada afetação de recursos e é fundamental em contextos competitivos, que refletem a qualidade dos recursos humanos formados pelas instituições de ensino superior, da sua investigação e de outros serviços por elas prestados. Assim, os sistemas de ensino superior são avaliados em função:

- do nível educacional da população;
- da capacidade de satisfação das necessidades do mercado de trabalho;
- da contribuição para o desenvolvimento regional e a competitividade nacional.

Cada instituição é avaliada pelo mercado, pelos agentes que a financiam e por ela própria (através do processo de auto avaliação), tendo em conta as três funções que tradicionalmente lhe são atribuídas: educação e formação, investigação e desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços à comunidade. O mercado é uma referência no processo de avaliação porque contribui para a validação da relevância e da qualidade dos ensinamentos ministrados. Apesar de depender de muitos fatores não diretamente relacionados com o funcionamento das instituições de ensino superior, a empregabilidade dos graduados sinaliza a qualidade e a adequação dos ensinamentos ministrados em cada instituição. Os financiadores (públicos e privados) preocupam-se com a sustentabilidade das atividades que sustentam, avaliando a capacidade de atração de estudantes e docentes e a qualidade da investigação produzida. Os processos de autoavaliação aferem a coerência do projeto de cada instituição e as áreas não visadas pelo mercado e pelos financiadores.

Tradicionalmente, os indicadores de qualidade do ensino superior centram-se nos custos e no prestígio académico e científico (ainda que estes sejam conceitos subjetivos). Estes indicadores procuram identificar áreas que possam ser melhoradas e comparar desempenhos com padrões previamente identificados (nacionais ou internacionais). Assentam sempre em aspetos que, podendo não ser facilmente mensuráveis, devem ser objeto de avaliação quantitativa: eficácia, eficiência, qualidade, impacto e produtividade.

$\text{Eficácia} = \text{output realizado} / \text{output esperado}$
--

Está relacionada com o desempenho e mede, entre outros, as médias dos graduados e o seu número, o número de patentes e de documentos de investigação produzidos, o número de contratos estabelecidos, o tempo médio de graduação, o tempo que demora a resposta a uma solicitação externa, o custo por aluno.

Eficiência = recursos utilizados/recursos planeados

Mede o desempenho da gestão.

Na construção de indicadores de eficiência para comparar instituições e aferir a sua evolução, é importante começar por definir o que se entende por eficiência, distinguindo-a de conceitos análogos de eficácia, produtividade ou custo médio.

Por outro lado, é fundamental saber relativizar a comparação destes indicadores, entre instituições ou temporalmente, porque os valores obtidos são muito influenciados por factores como as áreas de estudos maioritárias em cada instituição, a sua localização geográfica, o estrato social dos alunos (muitos alunos abandonam precocemente o sistema por falta de condições financeiras, por exemplo), entre outros.

Considerando que o principal contributo do ensino superior para a sociedade é a formação das pessoas, com evidentes ganhos económicos e sociais para a comunidade, um indicador importante considera a mais-valia conseguida ao transformar indivíduos com formação secundária em diplomados:

Diplomados / Novos alunos

Embora seja importante relativizar pela dimensão da instituição:

Diplomados / Número de docentes

E também se possa relativizar em termos do tempo despendido para conclusão, em média, dos cursos:

Número médio de anos para concluir o curso

Contudo, este indicador depende bastante das características dos estudantes, nomeadamente da percentagem de trabalhadores-estudantes. Será natural que estes estudantes prolonguem os seus estudos, uma vez que são como que estudantes em *'part-time'*.

Por outro lado, uma eficiente produção de diplomados pode não ser eficiente, do ponto de vista da utilidade para a sociedade, se acontecer em áreas de fraca empregabilidade. Neste caso, outro indicador pode ser proposto:

Empregabilidade na área do curso até x meses após obtenção do grau / Diplomados

Mas as instituições de ensino superior não têm apenas como missão a formação, a produção de diplomados. Também se pode considerar a investigação como produto das instituições de ensino superior. Neste caso, dada a evidente dificuldade de comparabilidade entre publicações de diferentes áreas científicas e de diferente qualidade, utilizam-se habitualmente rankings internacionais de revistas científicas:

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ publicações consideradas}}{\text{N}^\circ \text{ docentes}}$$

Além disso, com o crescente sub-financiamento público do ensino superior, a importância da captação de receitas próprias pode justificar um outro indicador:

$$\frac{\text{Receitas próprias}}{\text{Custos com pessoal docente}}$$

que mede a percentagem do seu custo para a instituição que cada docente consegue, em média, 'devolver' em receitas próprias.

Todos estes indicadores são influenciados por factores externos às próprias instituições, exigindo uma leitura cuidada quando utilizados para comparações entre instituições. Não faz sentido utilizar estes indicadores, sobretudo isoladamente, para construir rankings de instituições ou para neles basear, por exemplo, critérios de financiamento público. Contudo, todos eles são importantes para a gestão das instituições, para o seu planeamento estratégico, e para a condução de políticas públicas de ensino superior.

5. O contributo do ensino superior para a coesão territorial

Como definição de partida, pode dizer-se que a coesão social é “um termo utilizado na política social, sociologia e na ciência política para descrever as ligações que unem as pessoas na sociedade, particularmente em contexto de diversidade cultural.” (in Wikipédia, acedida em 01/09/2012).³

Deste ponto de vista, pode afirmar-se que uma sociedade será tanto mais coesa quanto maior o seu nível de capital social, i.e. quanto mais justa, solidária, equitativa, inclusiva, cooperativa e democrática seja. No processo de formação do nível de capital social, o acesso à educação para todos revela-se uma condição sine qua non (Conselho Europeu, 2005).

De acordo com Chan et al. (2006), existe uma duplicidade no entendimento de coesão social: uma de natureza mais académica e uma outra de natureza mais política. Esta

³ Para uma análise de outras definições pode consultar-se <http://www.socialcohesion.eu/home.htm> (acedido em 01/09/2012).

duplicidade acaba por se refletir no tipo de indicadores utilizados para medir a coesão social.

De facto, a título de exemplo, enquanto a OCDE considera como indicadores de coesão social certos elementos como a confiança nas instituições sociais e a tolerância (veja-se <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/societataglance2011-ecdsocialindicators.htm>, acessido em 11/09/2012), o Eurostat considera elementos como a taxa de desemprego de longo prazo e a dispersão regional das taxas de emprego por género (veja-se http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/social_cohesion, acessido em 11/09/2012).

Claramente, para as autoridades europeias, a coesão social associa-se à coesão económica, em particular à coesão regional, enquanto objectivo político de redução das disparidades entre as regiões dos diversos estados membros (Comissão Europeia, 2007). Esta é importante para assegurar a sustentabilidade das regiões.

Em termos da importância das instituições de ensino superior para a coesão social veja-se Moiseyenko (2005), o qual considera a forma como a socialização adequada dos estudantes pode contribuir para a aquisição de valores favoráveis ao desenvolvimento das comunidades (locais).

Por outro lado, do ponto de vista da coesão territorial, a literatura é bastante consensual sobre a forma como as instituições de ensino superior podem contribuir, por via do emprego e/ou do conhecimento a elas associados, para que um território se apresente mais equitativo, no curto prazo ao nível da actividade económica e, no longo prazo ao nível do conhecimento das suas populações (Rego et al., 2012).

6. Notas finais

A análise desenvolvida sugere que a bibliografia de referência acerca dos impactes territoriais das IES demonstra que estas instituições têm capacidade de promover o desenvolvimento dos territórios e, conseqüentemente, potencialmente melhorar os níveis de coesão territorial e a diminuição de assimetrias de desenvolvimento e qualidade de vida entre as diversas regiões.

No caso português, as IES concentram-se nas regiões do litoral do país, entre Lisboa/Setúbal e Braga. Os tradicionais centros universitários de Lisboa, Coimbra e Porto localizam-se neste eixo e registam as maiores concentrações de alunos. Além destes pontos, os novos centros universitários de Aveiro, Braga e Setúbal, têm

revelado grande capacidade atrativa. No interior destacam-se as áreas em torno das universidades de Évora, Beira Interior, Algarve, bem como os centros construídos em torno das instituições politécnicas de Bragança e Viseu.

A verificação da forma como as IES e a respectiva rede contribuem para a coesão territorial, sendo também eficientes e eficazes com bons níveis de produtividade e qualidade, deverá passar pela análise da relação entre os recursos usados no sistema de ensino superior e os resultados obtidos, em termos da função ensino, da investigação e de transferência de tecnologia e conhecimento para a comunidade envolvente. Estes efeitos, uma vez produzidos, deverão contribuir para diminuir as diferenças entre as dotações factoriais das diversas regiões, contribuindo para melhorar a coesão territorial. Em alternativa, a real contribuição das IES para a coesão territorial poder ser percebida considerando o cenário correspondente à sua extinção, medindo, numa lógica de análise custo-benefício, todos os custos e todos os benefícios, para o território envolvente, associados a esse cenário.

7. Referências bibliográficas

Chan, Joseph; To, Ho-Pong; Chan, Elaine (2006), *Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research*, *Social Indicators Research* 75: 273-302.

Comissão Europeia (2007), *Regiões em crescimento, Europa em crescimento – Quarto relatório sobre a coesão económica e social*, Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, Luxemburgo.

Conselho Europeu (2005), *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*, Bruxelas.

Drucker, J., & H. Godstein, (2007), “Assessing the regional economic development impacts of universities: a review of current approaches”, *International Regional Science Review*, 30, 1: 20-46 (January 2007).

Moiseyenko, Olena (2005), *Education and Social Cohesion: Higher Education*, *Peabody Journal of Education* 80:4, 89-104.

OCDE (2007), Higher education and the regions: globally competitive, locally engaged, OECD Publishing, Paris

Rego, Conceição; Baltazar, Maria da Saudade; Caleiro, António (2012), Higher Education and Social Cohesion, Higher Education of Social Science 2: 2, 17-24.

Massy, W. (2011) Metrics for Efficiency and Effectiveness in Higher Education: Completing the Completion Agenda, Lumina Foundation working paper.

Sarrico, C. (2010) Indicadores de Desempenho para Apoiar os Processos de Avaliação e Acreditação de Cursos, Gabinete de Estudos e Análise, A3ES.